



FACHAGENTUR WINDENERGIE AN LAND

Normenkontrollantrag, Regionales Raumordnungsprogramm, harte und weiche Tabuzonen, Siedlungsbereich, TA Lärm, Außenbereich

OVG Lüneburg, Urteil vom 5. März 2019 – 12 KN 202/17

- 1. Ein Plangeber ist bei einer Konzentrationsflächenplanung gehalten, auch bei der Einstufung eines sog. „Siedlungsbereiches“ und der sich daran anschließenden pauschalen Schutzabstände zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen zu differenzieren.**
- 2. Von dem Planungsermessen bei der Bestimmung der „weichen“ Tabuzonen ist es nicht mehr umfasst, unter Berufung auf eine in Gewerbegebieten ausnahmsweise mögliche Wohnnutzung diesen – das Schutzsystem der TA Lärm gleichsam umkehrend – einen (deutlich) höheren Schutz zuzubilligen als den Wohnnutzungen im Außenbereich.**
- 3. Bei der Ermittlung des für die Frage der Teilbarkeit einer Norm relevanten mutmaßlichen Willens des Plangebers ist nicht isoliert das Ergebnis eines einzelnen zur Entscheidung anstehenden Normkontrollverfahrens, sondern sind (mindestens) alle unmittelbar zur Entscheidung anstehenden Verfahren zu berücksichtigen.**
(amtliche Leitsätze)

Hintergrund der Entscheidung

Die Antragsteller sind ein Windenergieunternehmen, eine Gemeinde und die Trägerin der Wasserversorgung einer Stadt im Bereich des Regionalen Raumordnungsprogramms der Region Hannover. Die Antragsgegnerin ist Planungsträgerin der Region Hannover. Sie beschloss 2013 die Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms 2016 (RROP 2016). Es beinhaltet u.a. ausgewiesene kombinierte Vorrang- und Eignungsgebiete zur Windenergienutzung. Das Programm wurde nach abgeschlossener Planung im August 2017 bekannt gemacht. Gegen das RROP 2016 stellten die Antragsteller mit unterschiedlichen Zielrichtungen einen Normenkontrollantrag.

Inhalt der Entscheidung

Das OVG Lüneburg hielt die Normenkontrollanträge für zulässig und begründet.

Bei der Unterteilung zwischen harten und weichen Tabuzonen habe die Antragsgegnerin zwar im Ansatz zutreffend zwischen harten und weichen Tabuzonen unterschieden. Diese Unterteilung habe sie aber zu Unrecht für den sog. „Siedlungsbereich“ sowie für Einzelhäuser und Splittersiedlungen unterlassen und statt dessen ausgeführt, dass dieser Bereich „sich dabei faktisch aus harten und weichen Tabukriterien zusammen(setze)“. Bei der erforderlichen Unterteilung seien Gebiete, für die lediglich im Bebauungsplan ein Siedlungsbereich vorgesehen sei, als harte Tabuzonen einzustufen, da sie zumindest zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über das RROP der Windenergienutzung entzogen seien. Darüber hinaus müsse für die Planung auch der Innenbereich in den Blick genommen werden. Der Plangeber sei bei § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zwar auf den Außenbereich beschränkt; nicht aber bei der Festlegung von Vorrangflächen. Vielmehr seien auch in „§ 30 BauGB-Gebieten“, wie etwa in Gebieten zur Konkretisierung der Konzentrationszonenplanung oder in Industriegebieten, Windenergieanlagen zulässig (Rn. 108 ff.).

Der Mangel der fehlenden Differenzierung setze sich bei der Bestimmung der jeweils an diese Bereiche anknüpfenden Schutzabstände fort. Zunächst erkannte das OVG Lüneburg die Schwierigkeit, zwischen harten und weichen Tabuzonen zu unterscheiden, ausdrücklich an. Um dennoch eine trennscharfe Differenzierung der Tabuzonen auf der Ebene der Regionalplanung zu gewährleisten, habe der Plangeber jedoch die Befugnis über eine, der Höhe nach konkrete, Referenzanlage typisierende Abgrenzungen vorzunehmen. Für vertretbar wird gehalten, die zweifache Gesamthöhe einer Referenzanlage nicht nur bezüglich der „optisch bedrängenden“ Wirkung, sondern auch im Hinblick auf den Lärmschutz, zu-

grunde zu legen. Dadurch könne darauf verzichtet werden, immissionsschutzrechtlich zwingend erforderliche Abstände zur Wohnbebauung zu ermitteln. Gleichzeitig könne damit Unsicherheiten bei der Zuordnung des gesamten Plangebietes zu den einzelnen Gebietstypen der TA Lärm begegnet werden. Für die Ermittlung der Schutzabstände hätte der Plangeber allerdings eine der Höhe nach konkrete Windenergieanlage und keinen Korridor („Gesamthöhe: 145 – 200 Meter“) bestimmen müssen (Rn. 114 ff.).

Auch die Bestimmung der weichen Tabuzonen sei im Hinblick auf den in Relation größeren Abstand zum „Siedlungsbereich (§§ 30, 34 BauGB)“ (vorliegend 800 Meter) als zu „Einzelhaus und Splittersiedlung im Außenbereich (§ 35 BauGB)“ (vorliegend 600 Meter) fehlerhaft. Das gelte auch bei Berücksichtigung von Planungsermessen sowie Typisierungs- und Einschätzungsspielräumen. Zwar könne der Plangeber bei der Festlegung weicher Schutzabstände um die Wohnnutzung auf die Differenzierung zwischen den Baugebietstypen von TA Lärm und Baunutzungsverordnung (BauNVO) verzichten und einen einheitlichen Abstand festlegen. Sofern er aber eine Differenzierung vornehme, dürfe diese nicht sachwidrig sein. Zähle der Plangeber wie im vorliegenden Fall zum „Siedlungsbereich“ auch faktische Gewerbegebiete im Innenbereich sowie Sonderbauflächen mit Gewerbecharakter, dürfe der Schutzabstand um diese Gebiete nicht größer sein als zur Wohnbebauung im Außenbereich. Die TA Lärm sehe Gewerbegebiete nämlich als deutlich weniger schützenswert an als Wohnnutzungen im Außenbereich (Rn. 118 ff.).

Die fehlende Differenzierung zwischen „harten“ und „weichen“ Tabuzonen sei ein beachtlicher Fehler, der für das Abwägungsergebnis von Bedeutung und kausal geworden sei. Nur in Ausnahmefällen sei es zulässig, bei Unsicherheiten, „um auf der sicheren Seite zu sein“, einen Bereich als weiches Tabu einzustufen oder ihn bei Unwägbarkeiten in der rechtlichen Einordnung – allerdings wohl nur hilfsweise – (zusätzlich) als weiches Tabu zu betrachten (Rn. 138 ff.).

Insofern sei der die Nutzung der Windenergie betreffende Abschnitt des RROP 2016 insgesamt für unwirksam zu erklären und damit auf alle Anträge zu erstrecken. Ohne Belang sei, dass die Antragsteller unterschiedliche räumliche Bereiche des RROP 2016 für unwirksam angesehen hätten. Der einheitliche Ausspruch ergebe sich hier aus Gründen des materiellen Rechts (Rn. 149 ff.).

Fazit

Mit diesem Urteil hat sich das OVG Lüneburg erneut mit der Bestimmung von harten und weichen Tabuzonen auseinandergesetzt. Das Gericht stellt zunächst die Notwendigkeit dar, auch den „Siedlungsbereich“ in harte und weiche Tabuzonen zu unterteilen. Dabei betont das OVG die Spielräume des Plangebers und geht auf mögliche Typisierungsmöglichkeiten ein. In diesem Zusammenhang stellt das OVG die Bedeutung der zweifachen Gesamthöhe von Windenergieanlagen nicht nur für den Gesichtspunkt der „optisch bedrängenden“ Wirkung, sondern auch für den Lärmschutz heraus. Gleichzeitig macht es aber auch deutlich, dass dabei die Schutzwürdigkeit einzelner Baugebietstypen nach der BauNVO sowie der TA Lärm beachtet werden muss und keinesfalls „umgekehrt“ werden dürfe. Das Urteil differenziert damit die Rechtsprechung des OVG Lüneburg zur Thematik der harten und weichen Tabukriterien weiter aus.¹

Zugleich offenbart das Urteil die Fehleranfälligkeit, der Bestimmung von harten und weichen Tabuzonen i.R.d. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB. Mit Blick auf die Komplexität der Konzentrationszonenplanung bleibt offen, ob das OVG Lüneburg mit dieser Entscheidung tatsächlich Rechtssicherheit schafft und ob diese Entscheidung auf andere Bundesländer übertragbar ist.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:

<http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsnd-prod.psml?doc.id=MWRE190001159&st=null&showdoccase=1>

¹ OVG Lüneburg, Urt. v. 14.5.2014 – 12 KN 29/13, [Rn. 104](#); OVG Lüneburg, Urt. v. 5.3.2018 – 12 KN 144/17, [Rn. 57](#); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 5.7.2018 – OVG 2 A 2.16, [Rn. 93 ff.](#); Vgl. OVG Münster, Urt. v. 6.3.18 – 2 D 95/15.NE, [Rn. 180 ff.](#); allgemein zur Problemstellung: Wegner in „Fehlerquellen von Windkonzentrationszonenplanungen“, 2018, [S. 20 f.](#)